

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: 13920131150340

UDC\_\_\_\_\_

厦门大学

硕 士 学 位 论 文

县域财政支出绩效评价研究

——以明溪县为例

A Study on Performance Evaluation of Financial  
Expenditure in County: Bared on MingXi County

冯 靚 华

指导教师姓名: 黄 君 洁 副教授

专 业 名 称: 公共管理 (MPA)

论文提交日期: 2016 年 4 月

论文答辩日期: 2016 年 月

学位授予日期: 2016 年 月

答辩委员会主席:

评 阅 人:

2016 年 4 月

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

黄君洁	副教授
吴毅飏	部长
朱林彬	助理教授

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（        ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于        年        月        日解密，解密后适用上述授权。

（        ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年        月        日

## 摘要

近年来,各级财政和预算部门严格落实党中央、全国人大、国务院的要求,强化效率观念和绩效理念,创新机制,探索构建预算绩效管理体系,取得了积极进展。我国早在二〇一一年四月就开始了新一轮的财政业绩管理的改革,财政部通过了《财政支出绩效评价管理暂行办法》,出台了新的修订政策。随着中央最新政策的出台,全国各地政府部门必将响应号召,掀起一股财政支出绩效管理改革的热潮,但是由于相关的政策只是理论性的文字,地方政府对于构建一个怎样的财政支出绩效评价体系以及如何构建等问题缺少具有实践价值的理论指导,这也就意味着地方政府要自行寻找最佳的改革方案,从实际出发,在较短的时间内推出一种具有地方特色的财政支出绩效评价理论成果,这样才能承受住舆论的压力,同时,也将对我国地方财政改革工作产生至关重要的影响。

为了使得本文的论述更具条理,下文中主要通过四章来论述,其中第一章的绪论,主要是对本文的研究背景和意义做出深入的解析,在解析的过程中查阅以及运用大量的国内外相关文献资料,使得本文能够更为科学的分析财政支出绩效评价的一些概念和研究成果,也让最后的结果更为客观、公正。除此之外就是阐明本文的研究内容和方法;第二章国内外绩效评价研究实践,主要通过西方发达国家绩效评价体系的探究,归纳出相同点与不同点,具体分为以下几个方面:绩效评价制度及组织、绩效评价指标及方法、绩效评价结果及应用,并在此基础上吸收其中的精髓为己所用,主要是在与他国的比较中发现自身的不足以及发展的方法;第三章是以我国自主创新的县域财政支出绩效评价体系为探究主体,主要通过对其形成原因以及要素的深入解析,希望得到客观的依据来指导地方,让财政支出绩效评价更完善,让更多的财政部门掌握这种方法;并在社会上得到广泛的运用;第四章主要是通过分析明溪县的案例,从而得知该地区的发展状况。与此同时,还需要充分运用第三章中的内容与结论,确保财政支出绩效评价得到充分的发展,主要是通过对评价主体、绩效指标以及指标权重等多方位的分析来确保最终的结果合理规范,而后在此基础上研究以及完善用于评价明溪县财政支出的绩效评价体系。

**关键词:** 绩效评价; 县级; 地方财政支出

## **Abstract**

In recent years, the financial and budget departments at all levels conscientiously performing the requirements of the CPC central committee, the National People's Congress and the state council. They are strengthening the concept of efficiency concept and performance, innovation mechanism, to consider the construction of budget performance management system, has made definite progress. Especially in April, 2011, the ministry of finance has revised "Interim Measures for the administration of fiscal expenditure performance evaluation". Officially now opened the latest round of financial performance management reform. The local government will set off a wave of financial expenditure performance management reform, on the other hand, the local government don't know how to build the financial expenditure performance management system, in such a context, research on local financial expenditure performance management reform, exploring to how to form a set of feasible theoretical results will be valuable to local government of China.

This thesis consists of four chapters, the first chapter researched the background and significance of the thesis, according to the domestic and foreign literature, tells the related concepts and theories of financial expenditure performance evaluation. At the same time, accounts for this research content and method of this thesis. The second chapter analysis of the current situation of domestic and foreign performance evaluation, such as United States, Britain, Australia and other countries practical application, summarizes its in the principal part of performance evaluation system and organization, performance evaluation index and method, the performance evaluation results and application, and as a reference to the comparative study of China in the establishment of local finance expenditure performance evaluation. The third chapter explores to establish the local financial expenditure performance evaluation system of our country, several key factors are analyzed and studied to learn how to build a financial expenditure performance management system, based on these elements of the analysis and research, finally forming a total construction of local financial expenditure performance evaluation system framework. The last chapter is a district of MingXi as a case study of local financial expenditure performance evaluation system, by the analysis of the education expenditure characteristics, based on the theory which researched in the third chapter, to explore the establishment of local financial expenditure performance evaluation system.

**Key Words:** Performance Evaluation; County; The Local Financial Expenditure.

## 目 录

一、绪论.....	1
（一）研究背景和意义 .....	1
（二）文献综述 .....	2
（三）研究内容和方法 .....	11
二、国内外财政支出绩效评价研究实践 .....	13
（一）国外财政支出绩效评价研究实践与启示 .....	13
（二）国内财政支出绩效评价研究实践 .....	18
三、构建县域财政支出绩效评价体系 .....	20
（一）构建绩效评价目标管理体系 .....	20
（二）构建财政支出绩效评价管理体系 .....	24
（三）构建绩效评价结果反馈和应用管理体系 .....	29
四、 案例分析——以明溪县为例 .....	32
（一）明溪县及财政支出绩效评价基本概况 .....	32
（二）明溪县财政支出绩效评价体系设计 .....	33
（三）完善明溪县财政支出绩效评价体系 .....	46
参考文献.....	50
致 谢.....	52

## Contents

<b>I . Introduction.....</b>	<b>1</b>
i . Research Background and Significance .....	1
ii . Literature Review.....	2
iii. Research Content and Methods .....	11
<b>II . Performance Evaluation Practice At Home And Abroad.....</b>	<b>13</b>
i . Performance Evaluation Practice At Abroad .....	13
ii . Performance Evaluation Practice At Home.....	18
<b>III. Build The Performance Evaluation System Of County.....</b>	<b>20</b>
i . Build The Performance Evaluation Target Management System .....	20
ii . Build The Performance Evaluation Management System .....	24
iii. Build The Performance Evaluation System On Result Feedback And Application Management .....	29
<b>IV. Case Analysis: Bared On MingXi County .....</b>	<b>32</b>
i . The Basic Situation Of MingXi County And The Fiscal Expenditure Performance Evaluation.....	32
ii . The Fiscal Expenditure Performance Evaluation System Design Of MingXi County .....	33
iii. Perfect The Fiscal Expenditure Performance Evaluation System Of MingXi County.....	46
<b>References .....</b>	<b>50</b>
<b>Acknowledgement .....</b>	<b>52</b>

## 一、绪论

### （一）研究背景和意义

#### 1. 研究背景

财政支出绩效评价,指的是财政和预算部门运用客观科学的绩效评价指标、标准及方法,按照预先设定好的绩效目标,对财政资金支出的经济、效率和效益性进行科学、公正的评价。<sup>[1]</sup>实行财政支出绩效评价,就是通过对财政性资金的投入情况进行评价,把评价结果作为下一年预算安排的重要依据;是从源头上规范资金分配,节约资金成本,提高财政支出经济和社会效益的投入与产出的系列评价方法。二〇一二年七月,财政部召开全国财政厅(局)长座谈会,将预算绩效管理工作作为会议的焦点进行全面部署,并于二〇一二年九月正式出台了《预算绩效管理工作规划(2012-2015年)》(财预[2012]396号),明确了今后一段时期预算绩效管理工作的主要目标。在这样的背景下,开展县级财政支出绩效评价工作,并在一定程度上体现绩效为本的财政支出绩效观念,对于提升县域财政支出资金绩效水平,缓解县级财政紧张,具有着十分重要的积极作用。

#### 2. 研究意义

实施绩效评价,是政府自我评价的主要方式,是纳税人税收支付价值的最高体现,是评估政府机关政策实施力度的最佳方式。开展绩效评价,不仅有利于加强财政支出资金管理、化解资金风险,而且有利于督促用款单位自觉加强资金管理,减少无效支出,节约支出成本,有利于财政资金平衡。同时,围绕绩效评价目标的设定和实现程度,将评价结果进行反馈,可以及时发现财政支出管理和行政管理中的薄弱环节和突出问题,促进政府部门创新管理理念与管理方式,从而强化政府部门践行职能和完成任务时的成本效益意识,为政府高效运行提供必要的制度保障。



## （二）文献综述

### 1. 财政支出绩效评价概念界定

财政支出绩效评价是率先被西方国家提出的一种概念，经济全球化的快速发展，使得国内学者也进入了该概念的研究领域之中。其中，

著名学者朱志刚（2003）在对财政支出绩效评价的研究中，明确表明绩效评价是一种综合多方面的因素分析绩效过程以及结果的一种衡量手段。就财政支出绩效评价而言，它是一种较为科学规范的绩效评价机制，可以更加全面的反映当前的评价标准，进行绩效评价工作，运用这种财政支出绩效评价机制对财政支出行为过程以及效果做出的绩效评价，可以更加科学、公正、客观的反映地区的财政状况，帮助相关部门更好的进行财政管理工作。<sup>[2]</sup>

以王克强，刘红梅（2006）为代表的研究团队，将研究的重点放在财政支出绩效评价的评价标准和方法上，他们对财政支出绩效评价做出了具体而详细的解释，依据目前较为权威财政支出绩效评价方法，重点关注财政支出绩效评价的过程，并由此提高政府管理效率、资金使用效益和公共服务水平。<sup>[3]</sup>

王蓓（2010）认为，财政支出绩效评价是以我国目前社会主义市场经济体制理论作为基础的，并符合公共财政管理的基本原则，将财政性资金和使用财政性资金的部门纳入财政支出绩效评价的范围，并对其支出的行为进行界定，通过不断地进行财政支出绩效评价保证支出行为更加科学，支出成本控制更加科学。财政支出绩效评价的目的是通过科学的财政支出绩效评价工作，客观的评价政府的财政支出行为，提升我国政府有关部门的资金支出的效益。<sup>[4]</sup>

白文杰（2011）认为，财政支出绩效评价是以实现财政支出管理为目标，依据相关的理论进行科学的统计，为政府有关部门提供数据，提升政府财政支出的一项工作。这种工作是一项全面系统的工作涉及财政支出过程和效果，并依据统计的数据进行经济、效率、效益等方面的综合评价。<sup>[5]</sup>

另外，财政部在二〇一一年出台的《财政支出绩效评价管理暂行办法》中对财政支出绩效评价定义为：财政支出绩效评价机制的建立要有计划性和目的性，运用较为全面的标准和评价方法，结合地区的财政状况进行更加科学的评定，并将此作为财政部门进行财政支出调整的依据。<sup>[6]</sup>

结合上述众多学者对财政支出绩效评价的研究，对财政支出绩效评价的定义及特点进行了总结：1. 财政支出绩效评价的实施主体必然是政府部门；2. 财政支出绩效评价设计的是政府财政支出的整个过程；3、财政支出绩效评价的目的是进一步提高财政资金的效用；4、财政支出绩效评价要借助一定的技术和方法，评价方法是否科学合理将直接影响整个评价结果的客观性。综合上面的观点我们可以看出：财政支出绩效评价是政府部门采用的一种辅助机制，其目的是为进一步提高财政资金的效用提供理论依据，运用一定的技术方法，对财政资金投入、使用、产出等几个环节的规范经济、效率效益性进行客观、公正的评价的行为。

## 2. 财政支出绩效评价理论基础

(1) **理性预算理论**。这一主张认为，政府在预算决策过程中，应该考虑各项活动的效率与效果，用按部就班的理论计算，以此为基础，进行理性选择，从而最优资源配置<sup>[7]</sup>。

(2) **增长预期理论**。在进行信息的搜集时，由于方法的限制，信息的搜集存在盲区，决策者不可能搜集到绝对全面的信息，简单来说，政府面对较为复杂的情况时，决策者不可能把所有的备选方案列举出来，并对相关的方案进行科学的评估。此外由于我国在预算机制的建立上并没有科学全面的理论作为基础，因此政府的财政支出风险的把控不够到位。鉴于此，政府应当积极的优化增长预期机制，尽可能的简化预算的流程，预算的过程要依据实际的情况对计算方进行灵活的调整，进而提高预算编制的效率和质量。

(3) **角色理论**。这一理论说的是：参与者在预算决策中，扮演特定的角色，且有其预期的行为，在整合机关需求提出预算草案的过程中，政府领导以及财政预算管理领导扮演着重要的守门角色，对各机关预算的调整帮助政府实现财政款项的收支平衡，并通过财政支出绩效评价提升政府财政款项的利用效率；政府的其他部门作为财政支出的输出口，必定要为自身争取更多财政拨款；由于专业知识的不足和时间精力有限，议员在审议通过预算草案的过程中，常常只能以政府提交的预算草案为蓝本，并针对部门的实际情况作出预算的调整，并从自身发展的角度出发特定立场或利益关系作为决策，因而，他们的角色具有多面性，既要部门的发展负责又要为地区相关工作的开展负责。<sup>[8]</sup>

**(4) 公共选择理论。**起源于邓肯·布莱克（1948）的西方公共选择理论，在公共产品供求分析中引入经济学中的商品供求理论，这一理论的提出为西方财经理论的发展提供了新的方向。公共选择理论认为：公共选择是一种过程，需要公众参与到公众选择中，这种选择符合一定的规律。产品的需求是市场发展的源动力，因此用户的体验对政府公共产品来说至关重要，政府可以将公众对公共产品的需求加入到政府财政支出绩效评价体制中来，从而为财政支出绩效评价机制的建立提供更为客观的数据支撑。从中可以看出政府绩效评价和财政支出绩效评价中所富含的公共产品供给过程的社会决定因素。<sup>[9]</sup>

### 3. 财政支出绩效评价研究

#### (1) 国外财政支出绩效评价研究

各国对财政支出绩效评价方法的研究大约是在西方经济危机以后，表现在公众对政府机构的绩效关注度逐渐地增强。其中，以美国最早提出的《政府绩效与成果法案》为代表，法案中对评价目标、评价过程和评价结果等的实施都进行较为详细的阐述，并以改善成果、提升服务质量为目标提出了绩效改革的具体措施，此举大大提高了政府的社会责任感<sup>[10]</sup>。此外，针对绩效评价方法的研究还有 Behn、Derman 和 Wang、Julnes 和 Holzer 等。

Behn（2003）提出绩效评价的目的是被绩效评价的方法所决定的<sup>[11]</sup>。同时，他将绩效评价按不同评价目的划分为八个类别，其中包括评价下级、控制下级、制定财政决策、提高绩效等。Derman（2003）将成本收益及项目结果评价综合认定为绩效评价、组织政策和过程评价。在众多的评价方法中应该如何选用更为合适的评价方法是管理者面临的问题，鉴于此，Sean（2006）等指出，通过不同的绩效评价方法得出的绩效评价结论是截然不同的，对绩效评价方法的选择原则要进一步研究，绩效评价方法的选择要与组织特征相匹配<sup>[12]</sup>。

Carl（2003）认为，绩效评价的方法可在财务状况、内部经营过程情况、顾客方面、人力资源情况、政策结果信息、合作交流情况、技术和革新情况等方面进行有选择的选取，其选取原则为：可以在多数投资中应用；在战略计划中涉及；可以在大部分雇员中应用；数据可以低成本获取；数据可以及时获取；能够有效评价组织的声誉<sup>[13]</sup>。

#### (2) 国内财政支出绩效评价研究

我国对财政支出绩效评价工作的探索始于国外绩效评价的理论成果和实践经验，基于此，国内不少学者在财政支出绩效评价方面做了详尽的研究，结合我国实际，多角度研究，形成较丰富的理论成果，详细地分析在我国县级政府推行财政支出绩效评价工作的紧迫性和存在的困难，并从理论上探索思考解决方法。

### **第一，从财政支出绩效评价角度**

我国关于财政支出绩效评价的研究重点主要体现在六个方面，即有关财政支出绩效评价的层次、方法、原则、指标、指标权重的确定、评价标准的确定等。

**有关财政支出绩效评价层次的研究。**相关研究表明，财政支出绩效评价具有多层次的特点，陈文学（2011 年）<sup>[14]</sup>、卢静<sup>[15]</sup>的研究得出财政支出绩效评价包括 4 个层次，即综合绩效评价、部门绩效评价、单位绩效评价和项目绩效评价。徐一心等<sup>[16]</sup>的研究结果则得出财政支出绩效评价包括 3 个层次，即总体绩效评价、分类绩效评价和项目绩效评价。

**有关财政支出绩效评价方法的研究。**目前，有关财政支出绩效评价方法的研究较多。其中，杨京星<sup>[17]</sup>的研究成果受到普遍认可。他认为，财政支出绩效评价方法可分为成本效益比较法、最低成本核算法、公众评价法、综合分析法、因素分析法以及数学方法六种。各种方法的侧重点有所不同，成本效益比较法是把项目总成本和总效益进行分析对比，选择最优的支出方案；最低成本核算法是以成本最低为基本原则对支出项目的成果进行核算，选择最优的支出方案；公众评判法则是结合专家评价，采用问卷调查的方式，适用无法直接用指标计量其效益的支出项目；综合分析法是目前我国应用较为广泛的方法，是以计算出的综合评价价值为依据进行评价；因素分析法通过分析影响支出与效益的各项因素进行评价；数学方法采用模糊数学建立模型，对经济效益进行综合评价，将难以比较的经济指标进行模糊关系处理进行多层次的综合评价，从而确定综合经济效益的优劣。

**有关财政支出绩效评价原则的研究。**吕春建<sup>[18]</sup>通过研究得出，财政支出绩效评价的基本原则是真实、科学、合理、实用和简便。某课题小组<sup>[19]</sup>的研究结果认为，财政支出绩效评价的原则是项目均衡、最优产出、公平。周华平和王

中华在《论公共财政支出绩效评价方法》一文中对公共财政支出绩效评价的原则进行了阐述，提出操作性与科学性相结合、年度静态指标与中长期动态指标相结合两大原则。

**有关财政支出绩效评价指标的研究。**财政支出绩效评价体系的构建在绩效评价中是一个不可忽略的角色。就目前的指标体系构建而言，可以以财政支出的经济性、效率性、效果性为出发点进行设立，也可以把财政支出的规模、结构及效果作为基础进行设立，自然还可以把支出的整个过程即投入、运作、产出、结果四个阶段作为考虑重点进行设立。郭亚军、何延芳（2004）完成了财政支出规模类指标、结构类指标、效果类指标的概念建立工作<sup>[20]</sup>。而余振乾、余小方（2005）的研究中，就明确的表明了绩效不仅仅是对产出和结果做出评价，评价对象还应包括投入目标和运作过程。<sup>[21]</sup>

**有关评价指标权重确定的研究。**在进行绩效评价的过程中，要经常赋予不同权重在不同指标上，完成评价结果的计算工作，由于不同赋值方法的采用，必然会造成不一样的评价结果，因此，确定统一的指标权重是必不可少一项工作。就目前的赋值方法而言，排序法、层次分析法、专家直观判断法等方法应用范围较广的，其中直观判断方法多专家所采用，通俗点说，就是一定数量的专家在以往经验的基础上，对不同的权重系数赋予于不同指标之上，通过公式完成数学均值的计算工作，最后完成归一处理工作，实现不同指标权重的最终收集，但是此法因为其具备较强的主观性，而不能适用于所有的研究者。就郭亚军，何延芳的研究而言，他们是在本身八年数据积累的基础上，才完成了我国财政支出现状的评价工作。而辽宁省财政厅和东北大学联合的课题组所采用的方法就别具一格，“拉开档次”的综合评价法，使得他们轻易就完成了当地多个城市公共财政支出的效率评价以及综合评价工作。<sup>[22]</sup>这种“拉开档次”方法的评价赋值是在被评价对象之间存在整体差异的基础上完成的，这种以差异为核心的赋值方法，是充分利用差异驱动进行综合效率评价的最佳案例。这种方法不仅有着透明化的评价过程，还在一定程度上消除了主观因素的干扰，从根本上杜绝了评价结果客观不真实现象发生。

**有关评价标准确定的研究。**如何确定评价标准的相关研究。选取合适的评价标准值有利于提高评价标准的客观性、公正性。财政支出有许多不同的划分

标准,例如,可计量性、标准取值基础、时效性、地域性等等。于宁(2005)对标准值选取作了进一步探讨,它分三个思路确定标准值选取标准,分别是历史标准、通用标准和理论标准。历史标准是以国内作为参考对象,主要是国内历史发展水平;通用标准则是从国际角度着手,采用国际通用的某个指标;理论标准则没有真实背景作为参照,而是某一指标的一个理想值<sup>[23]</sup>。杨京星(2004)认为标准值应该在明确财政支出的性质和类别的基础上,按照财政投入地区性、行业性和项目规模大小,用多种不同的方法多次计算后再确定,具体可行的方法有历史经验、国家政策标准、数理统计、专家评估、公众印象等等<sup>[24]</sup>。陈文学(2003)认为财政支出绩效标准的判别要从财政投入的具体方向分析,主要有基本建设支出、医疗卫生支出、科技投入支出和农业支出等等。他认为要从工程项目完成期限、资金投入周期和项目资金利用率等方面作为财政基本建设支出绩效评价的标准;财政医疗卫生支出绩效标准则从两个参照物出发,其一是发展中国家,资金投入对象是欠发达地区,主要是看欠发达地区医疗水平是否达或接近发展中国家先进水平,而第二种参照对象则是世界中等发达国家平均水平,资金投入对象是经济较发达地区;财政支出在科技方面的投入,绩效评价标准重点在于科研成功率,评价对象主要是高科技投入成功率和项目成功率,其次还在于对比财政资金与民间资金对科技投入的产出率,判断财政资金是否具有更高的产出率,科技投入绩效评价标准还可以将国内高科技的基础研究和应用研究与世界先进水平作比较<sup>[25]</sup>。财政农业支出绩效评价标准重点在于是否推动农业发展和提高农民收入。资金投入是否有助于提高农民收入和农业产值、是否推动农村职业教育发展以提高农业劳动者综合素质是判别农业资金利用率的主要考察对象,此外,还可以看农业资金是否有助于优化农业结构,推动农业现代化的普及以及农业科技的推广应用程度,是否有助于优质高产农业的发展<sup>[26]</sup>。卢静(2005)认为为了确保评价标准具有可比性,评价标准应包括横向比较和纵向比较两个方面的内容,而要达到兼顾的效果必须建立包含了各个时点、各个地区的财政支出具体资料以及财政具体投向数据资料的完整的信息库。就我国当前而言,正是由于信息库的不完善才使得我国财政支出绩效评价工作难度大,为了改善这一局面,必须建立健全信息采集体系,促进财政支出绩效评价工作的顺利开展<sup>[27]</sup>。

## 第二，从地方财政支出及县级财政支出绩效评价角度

张雷宝（2010）认为，地方财政支出在支出过程存在着非理性、外部性和不确定性的问题，而现代地方财政支出的改革重点在于支出的绩效评价。我国公共财政支出绩效评价虽然取得一定成绩，但在实际执行过程中效果并不明显<sup>[28]</sup>。许剑雄（2011）指出对财政支出进行绩效评价必须重点解决评价结果的应用制度。李旭荣（2011）认为完善县级财政支出绩效评价，对推动县级政府财政改革、规范财政支出，促进县域经济社会稳定发展具有重要积极意义。<sup>[29]</sup>朱元梅（2008）认为县级的绩效评价改革应是渐进式的，应以制度来确保财政资金分配的科学规范，体现在对财政支出进行结构优化，完善现有的支出管理制度，并根据绩效评价的结果调整支出范围和支出项目。

### 4. 财政支出绩效评价发展历程

#### （1）国外财政支出绩效评价发展历程

为了缓和国内民主浪潮对政权的冲击，19 世纪西方国家成立了专门的审计机构，监督政府的收支行为，财政支出绩效评价的雏形由此而来<sup>[30]</sup>。美国在 20 世纪初期成立了市政研究局，对政府财政支出绩效评价进行研究，这次研究第一次应用以效率为核心的绩效评价技术。纽约市政研究局通过成本核算、市政统计和社会调查等一系列方法，建立了一套财政支出绩效评价体系，这个体系用于评价政府活动的成本投入、产出和结果绩效<sup>[31]</sup>。

20 世纪 60 年代，伴随着政府权力增加导致财政行政成本的增加，政府面临的经济危机日益加剧。在这一背景下，美国开始把政府审计工作的重心由经济性审计转移到 Economy、Efficiency 和 Effectiveness 并重的审计，从过程审计发展到对结果和成效的审计，并且开始尝试对财政支出项目的有效性进行审计，以期更好地把控政府财政支出，进而提高财政支出的使用效率。<sup>[32]</sup>20 世纪 70 年代，美国政府颁布了“联邦政府生产率测定方案<sup>[33]</sup>”，对财政支出绩效评价做出进一步的指导，以期达到使其系统化、经常化、规范化的目的。

20 世纪 80 年代，一场起源于英美的政府行政管理改革运动蔓延，并迅速扩大到法国、荷兰、瑞典等欧洲国家，这就是新公共管理运动。随着新公共管理运动的展开，许多学者针对财政支出进行一系列的研究，并由此对财政支出的绩效评价工作进行了思考和探索，形成了大量的理论成果。

20 世纪 90 年代,随着信息技术的发展,传统的政府结构和运作方式已经不能适应要求,促使西方国家开展政府再造运动,政府机构的施政绩效备受关注,成为民众关注的焦点,财政绩效评价成为财政部门编制年度预算的主要依据<sup>[34]</sup>。1993 年,美国国会通过了《政府绩效与结果法案》(the Government Performance Results Act ,GPRA)。

进入 21 世纪,专家学者们开始专注研究绩效评价的目的和方法。绩效评价工作变得更加实用,绩效评价指标体系基本已构建,绩效评价理论日益成熟,积累了许多的经验。许多西方国家的绩效评价工作,都以完善的法律体系作为保障,使得绩效评价工作有法可依。一方面在绩效评价的指标与方法上,西方国家普遍以评价指标的确定为整个绩效评价工作的重点;另一方面在绩效评价结果与应用上,在绩效评价工作结束以后,都能形成评价结果,并能将评价结果应用在实践中,与加强管理有效的结合。

由于西方各国在财政支出绩效评价改革方式上有所不同,国外学者对财政支出绩效评价的定义也都有所区别,但他们都有一个共同点:即注重以资金的运用结果为导向,在财政支出行为结束后,对既定目标完成的状况以及财政支出情况进行综合评价分析。尽管国外学者多角度对县级财政支出绩效评价进行了分析研究,但由于各国的国情、体制以及区域划分等方面不一致,对地区财政支出绩效评价研究主要体现在当地的财政支出绩效评价,而缺乏对我国县级财政支出的研究。

## (2) 国内绩效评价发展历程

我国财政支出绩效评价是从上个世纪 80 年代初期开始的,最初开始这类探索的部门主要有以下几个部门:国家计委、交通部、财政部、审计署等。财政支出绩效评价成为推进财政支出改革,加强财政支出管理的基本方式之一,并被列入财政改革的议事计划是近几年才确定下的。

进入 21 世纪,我国才逐步开始推行财政支出绩效评价的实践工作,但仅用了 4 年时间,就完成了初步试点工作。2000 年,财政部统评司对财政支出绩效评价的研究具有基础性意义,是我国首次开展对财政支出绩效评价研究工作。2001 年,湖北省财政厅率先在苗族自治州推行绩效评价试点工作,但是此次试验范围较窄,仅选择了五家行政、事业单位。2002 年,湖北省财政支出绩效评



Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.